

Les trois actes de la résistance

Elus nationaux, députés européens et gouvernements disposent de diverses options pour s'opposer au projet d'accord transatlantique. Encore faut-il qu'ils en manifestent la volonté, ou que les populations les y invitent...
par **Raoul Marc Jennar**, juin 2014

Jusqu'à la signature du traité, plusieurs étapes doivent être franchies qui offrent autant de fenêtres de tir.

Mandat de négociation. La Commission jouit du monopole de l'initiative : elle propose seule les recommandations destinées à encadrer la négociation de tout accord de commerce ou de libre-échange (1). Réunis en Conseil, les Etats membres en délibèrent avant d'autoriser la négociation. Les recommandations initiales de la Commission — rarement modifiées par le Conseil (2) — délimitent alors un mandat de négociation. Pour le grand marché transatlantique (GMT), celui-ci fut conféré le 14 juin 2013.

Négociation. Elle est conduite par la Commission, assistée d'un comité spécial où les vingt-huit gouvernements sont représentés : ceux-ci ne sauraient donc prétendre qu'ils ignorent tout des pourparlers en cours. Le commissaire au commerce Karel De Gucht pilote les discussions pour la partie européenne. Le traité de Lisbonne prévoit que la Commission fasse « *régulièrement rapport au Parlement européen sur l'état d'avancement de la négociation* (3) », une obligation nouvelle dont elle s'acquitte avec certaines réticences. Les conditions dans lesquelles la commission du commerce international du Parlement européen reçoit des informations traduisent une conception très étriquée de la transparence (*lire « Silence, on négocie pour vous »*). Pour le GMT, cette phase suit son cours.

Acte I : validation par les Etats membres. Une fois les tractations achevées, la Commission en présente les résultats au Conseil, qui statue à la majorité qualifiée (au moins 55% des Etats représentant 65% de la population (4)). Restriction importante : si le texte qui lui est soumis comporte des dispositions sur le commerce des services, sur les aspects commerciaux de la propriété intellectuelle et sur les investissements directs étrangers, l'unanimité est requise. Celle-ci s'impose également pour la conclusion d'accords qui « *dans le domaine du commerce des services culturels et audiovisuels risquent de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique de l'Union et dans le domaine du commerce des services sociaux, d'éducation et de santé lorsque ces accords risquent de perturber gravement l'organisation de ces services au niveau national et de porter atteinte à la responsabilité des Etats membres pour la fourniture de ces services* ». Les gouvernements disposent donc d'une large liberté d'appréciation du résultat final des discussions et peuvent s'emparer de l'obligation de statuer à l'unanimité pour bloquer le projet.

Avant de se prononcer, le Conseil doit soumettre le texte au Parlement européen, afin d'éviter d'être désavoué (5).

Acte II : validation par le Parlement européen. Depuis 2007, le Parlement dispose d'un pouvoir accru en matière de ratification. Il peut approuver ou rejeter un traité négocié par la Commission au terme d'une procédure baptisée « avis conforme ». C'est ce qu'il a fait le 4 juillet 2012 en rejetant l'accord commercial anti-contrefaçon (en anglais Anti-Counterfeiting Trade Agreement, ACTA), négocié de 2006 à 2010 dans le plus grand secret par plus de quarante pays. Il peut aussi, comme n'importe quel Etat, recueillir l'avis de la Cour de justice de l'Union européenne sur la compatibilité de l'accord négocié avec les traités (6). Cette phase doit débiter lorsque le Conseil des ministres transmet au Parlement le résultat de la négociation.

Acte III : ratification par les Parlements nationaux. Si le partenariat transatlantique est validé par le Parlement et le Conseil, une question demeure en débat : un traité qui comporterait toutes les dispositions inscrites dans les quarante-six articles du mandat de négociation échapperait-il à l'examen des Parlements nationaux ? « *Oui!* », répond le commissaire De Gucht, qui évoque la ratification future de l'accord de libre-échange Union européenne - Canada en ces termes : « *Il faudra ensuite que le collège des vingt-huit commissaires européens donne son feu vert au texte définitif que je lui présenterai avant de passer à la ratification par le Conseil des ministres et le Parlement européen* (7). » Ce faisant, il évacue la possibilité d'une ratification par les Parlements nationaux. Il entend sans doute que cette procédure s'applique également au partenariat transatlantique puisque, en vertu du traité de Lisbonne, les accords de libre-échange relèvent de la compétence exclusive de l'Union, contrairement aux accords mixtes (c'est-à-dire soumis à la fois au Parlement européen et aux Parlements nationaux), qui contiennent des dispositions relevant à la fois de la compétence de l'Union et de celle des Etats. Au sein du Conseil des ministres européen, plusieurs gouvernements, dont ceux de l'Allemagne et de la Belgique, ne partagent pas le point de vue de M. De Gucht. Ce dernier a annoncé qu'il saisirait la Cour de justice de l'Union pour trancher leur différend (8).

Déjà, par le passé, la question de la mixité des accords de libre-échange a alimenté des débats : en 2011, des parlementaires allemands, irlandais et britanniques ont demandé que des accords de libre-échange avec la Colombie et le Pérou soient déclarés mixtes et donc soumis à la ratification des Parlements nationaux. Le 14 décembre 2013, le Parlement français a de même ratifié l'accord de libre-échange Union européenne - Corée du Sud négocié par la Commission ; il doit étudier prochainement la ratification des accords entre l'Union, la Colombie et le Pérou.

L'accord envisagé avec les Etats-Unis dépasse le simple libre-échange et empiète sur les prérogatives des Etats. C'est le cas lorsqu'il s'agit de bouleverser les normes sociales, sanitaires, environnementales et techniques, ou de transférer à des structures d'arbitrage privées le règlement des conflits entre entreprises privées et pouvoirs publics. La compétence

exclusive de l'Union ne s'étend pas à des domaines qui relèvent encore — au moins en partie — de la souveraineté des Etats.

Le cas de la France. Dans son célèbre arrêt de 1964, la Cour de justice des Communautés européennes établit la primauté absolue des traités sur le droit national des Etats membres (9). En France, toutefois, un traité dispose d'un rang inférieur à la Constitution : il doit donc s'y conformer. La pratique des gouvernements consiste, lors de l'adoption de chaque traité, à modifier la Constitution de façon à éviter toute incompatibilité.

L'adoption du traité de Lisbonne en 2008 en donna l'occasion (10). Cependant, lors de cette dernière révision, il ne fut pas proposé aux congressistes réunis à Versailles de modifier l'article 53 de la Constitution, qui dispose : « *Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient les dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés.* (...) »

Traité de commerce, le partenariat transatlantique devrait donc être soumis à la ratification du Parlement français. Il revient au ministre des affaires étrangères d'examiner si le texte relève ou non de l'article 53 de la Constitution. On ne s'étonne pas, dès lors, que le gouvernement de M. Manuel Valls ait décidé de transférer de Bercy au Quai d'Orsay la tutelle en matière de commerce extérieur. M. Laurent Fabius, dont l'atlantisme ne s'est jamais démenti, offre davantage de garanties que M. Arnaud Montebourg. Et le choix de Mme Fleur Pellerin comme secrétaire d'Etat au commerce extérieur s'est avéré tout à fait rassurant pour le Mouvement des entreprises de France (Medef) (11).

Si la nécessité d'une ratification par le Parlement français se confirmait, le gouvernement pourrait tenter de recourir à la procédure d'examen simplifié, qui soumet le traité au vote, sans débat (12). Mais la décision appartient à la conférence des présidents et à la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale. Sans compter que soixante députés ou soixante sénateurs peuvent également demander au Conseil constitutionnel de statuer sur la conformité du contenu du partenariat transatlantique vis-à-vis de la Constitution.

La logique voudrait que la population n'attende pas trop de gouvernements qui ont accepté les recommandations faites par la Commission européenne, le 14 juin 2013. Toutefois, leurs hésitations au cours du printemps 2014 suggèrent que le succès grandissant des mouvements d'opposition au GMT pèse.

Un encouragement précieux à poursuivre le combat.

Raoul Marc Jennar

Auteur de l'ouvrage *Le Grand Marché transatlantique. La menace sur les peuples d'Europe*, Cap Bear Editions, Perpignan, 2014, 5 euros.

(1) L'article 207 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) décrit la procédure de négociation et d'adoption d'un traité relevant de la politique commerciale commune pour ce qui concerne la Commission et le Conseil.

(2) La comparaison entre les recommandations de la Commission et le mandat adopté permet d'affirmer que les Etats modifient rarement et faiblement les propositions de celle-ci.

(3) Article 207, paragraphe 3, du TFUE.

(4) Selon la nouvelle définition de la majorité qualifiée qui entrera en vigueur le 1er novembre 2014.

(5) Article 218, paragraphe 6a, du TFUE.

(6) Article 218, paragraphe 11, du TFUE. Cette possibilité existe également pour chaque Etat.

(7) *Libération*, Paris, 28 octobre 2013.

(8) Déclaration du commissaire De Gucht lors de la réunion de la commission du commerce international du Parlement européen, le 1er avril 2014.

(9) Cour de justice des Communautés européennes, arrêt Costa contre Enel, affaire 6/64, 15 juillet 1964.

(10) Loi constitutionnelle no 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution. On se souviendra que c'est grâce au vote favorable ou à l'abstention de cent soixante-quatorze parlementaires socialistes et de trois Verts que cette révision a pu être adoptée et que le traité de Lisbonne, largement identique au traité constitutionnel européen rejeté par référendum en 2005, est entré dans le droit français.

(11) Voir la réponse de Mme Pellerin lors des « Questions au gouvernement », le 16 avril 2014, <http://videos.assemblee-nationale.fr>

(12) L'accord de libre-échange UE - Corée du Sud, qui totalise quelque mille huit cents pages, fut ratifié selon cette procédure, sans débat, en quelques minutes, le 14 décembre 2013. En dépit de ses conséquences pour l'industrie automobile française.